

# REFLEXIONES SOBRE EL TRABAJO Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN EL BICENTENARIO

Carlos A. Tomada (\*)

El festejo del Bicentenario ha sido para el pueblo argentino en la calle una oportunidad invaluable de encuentro con nuestra historia y esperanzas. La realidad de la Argentina del 2010, afortunadamente, es de una democracia recuperada y fortalecida, una economía que pese al contexto de crisis global se mantiene en crecimiento y unas fuerzas políticas progresistas y gobierno nacional que están en condiciones y tienen la voluntad política de construir un país justo, soberano y democrático.

En este contexto del Bicentenario nos encontramos frente a la exigencia de terminar de resolver una serie de problemas heredados, al mismo tiempo que debemos afrontar los problemas emergentes de una Argentina en transformación. Una reflexión sobre las instituciones y el Estado debe hacerse cargo de esta doble exigencia, ya que al fin y al cabo las instituciones deben reflejar el compromiso social y político que las sustenta. Para lograr estos compromisos un requisito ineludible es el de compartir las percepciones sobre la realidad. Por eso la primera cuestión planteada en esta reflexión es la de hasta qué punto existe una percepción compartida sobre la realidad por parte de los actores sociales y políticos.

Más allá del fragor de las luchas políticas y partidarias expuestas cotidianamente en el espacio de la opinión pública, es posible que este Bicentenario encuentre a los argentinos arribando a algunos acuerdos fundamentales realidad. No se trata, insisto, de la inexistencia de divisiones o de la ausencia de confrontación de posiciones sobre las políticas públicas a aplicar y que hoy están a la orden del día y no sólo en nuestro país, ya que basta meramente con observar la puja que se registra actualmente en los países europeos o en los del norte de América, que son tanto o más duros que los enfrentamientos parlamentarios entre el oficialismo y las oposiciones en el plano local. Pero a nadie se le ocurriría en Europa negar la realidad de la crisis económica o financiera mundial, es decir, las disputas aludidas involucran, sin embargo, una

---

(\*) Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

percepción de la realidad compartida por los contendientes. ¿Podemos decir esto mismo a propósito de la percepción de los problemas actuales en nuestro país?

Creo que es posible hoy en Argentina (como no lo fue hasta hace muy poco tiempo) arribar a una percepción compartida sobre algunos aspectos de la realidad. Esta reflexión no obedece a un optimismo ingenuo sino a la observación de los debates actuales, varios de los cuales comprometen las políticas y acción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. ¿En qué se basan estas afirmaciones?

En primer lugar, la situación actual de Argentina es muy diferente de la de 2003. Basta observar el contenido de algunos debates contemporáneos para constatar la transformación operada en estos últimos siete años en las condiciones y percepciones sociales. Más allá de los proyectos (o su ausencia) que sustentan la demanda actual para elevar al 82% la proporción de los ingresos por jubilación con respecto a los salarios, ¿habría sido imaginable una demanda de este tipo en 2003, ó en 2001 ó en 1995?

El solo hecho que se plantee hoy una demanda de esta naturaleza -aún de manera independiente de la posibilidad efectiva de satisfacerla-, indica claramente la distancia del presente con el pasado y el grado en que la transformación social reciente modificó las expectativas sociales. Indica también el reconocimiento retrospectivo -no necesariamente de modo explícito- de la eficacia de las políticas aplicadas para lograr el crecimiento económico y del empleo registrado. Ambos factores son esenciales para el financiamiento de sistema de previsión social, para recuperar la gestión pública de ese financiamiento y también para restituir el equilibrio de los ingresos y erogaciones fiscales. Estas son condiciones indispensables para garantizar el incremento enorme de la cobertura previsional, así como para concretar la movilidad de los haberes jubilatorios (su periódico incremento sistemático).

En segundo lugar, cabe tomar nota del cambio notable en los contenidos de las demandas políticas y sociales, ya que siete años atrás lo que se demandaba al Estado eran subsidios o “planes” de empleo para la subsistencia. Hoy podríamos decir que el “piso” de las demandas sociales es mucho más elevado, lo que nos coloca como Estado en la confluencia de realidades diferentes que debemos afrontar simultáneamente. Por un lado, debemos seguir avanzando en la resolución de las desigualdades sociales heredadas, resolver los problemas de desocupación y de empleo no registrado de bajos salarios, disminuir la indigencia y la pobreza. Aunque hemos avanzado mucho en este terreno al acotar sensiblemente la magnitud de estos problemas, aún resta sostener y acrecentar los esfuerzos en pos de su solución definitiva.

Por otro lado, debemos asumir los nuevos problemas emergentes que, posiblemente, no provengan ya de la desigualdad heredada, sino de un nuevo contexto económico-social. Se trata de situaciones derivadas del proceso de transformación puesto en marcha en la salida de la crisis de 2001, para cuya definición y comprensión resulta

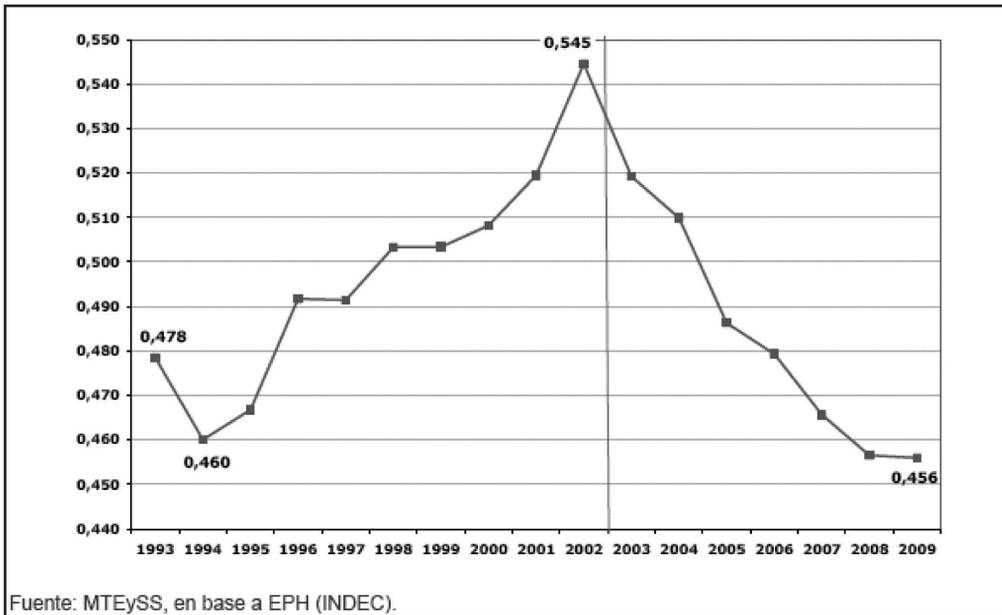
necesario tomar en consideración el camino que hemos transitado hasta aquí. Por ello las siguientes reflexiones estarán centradas en la transformación social en curso.

Si pudiera resumirse en una sola fórmula el sendero trazado desde 2003 en el campo laboral, esa fórmula debería incluir la articulación estrecha entre política e instituciones. La principal lección que sacamos de nuestra experiencia es que esa articulación no se resuelve replicando en la gestión prácticas “exitosas” -nacionales o internacionales- sino a través de un proceso que integra la experiencia comparada y los antecedentes nacionales. Esto es, las tradiciones por las cuales los actores socio-políticos del trabajo han generado las reglas de acción, normas y hábitos necesarios para dirimir sistemáticamente sus diferencias.

Queremos destacar en este punto la experiencia y los datos que surgen de una de las evidencias clave de la eficacia de la política pública como conformadora de nuevas y estables relaciones sociales: la evolución de la distribución del ingreso.

**La explicación más notoria y evidente de la disminución de la desigualdad de ingresos en los últimos 7 años, radica en la adopción de un modelo económico centrado en el empleo como principal instrumento de distribución de la renta y de integración social, así como en el aumento significativo de los niveles de empleo.**

**Gráfico 1: Evolución de la distribución del ingreso personal. Índice de Gini del ingreso per capita familiar.**



El gráfico del balance de la situación laboral en el año del Bicentenario nos muestra, así, la evolución del llamado “coeficiente de Gini” para los últimos 16 años<sup>1</sup>. En el gráfico se puede observar cómo a un pronunciado incremento de la desigualdad sufrido entre los años 1994 y 2002 reflejado en el aumento del valor del índice, lo sucede una constante y pronunciada disminución que sólo se ve frenada por la crisis financiera internacional.

La explicación más notoria y evidente de la disminución de la desigualdad de ingresos en los últimos 7 años, radica en la adopción de un modelo económico centrado en el empleo como principal instrumento de distribución de la renta y de integración social, así como en el aumento significativo de los niveles de empleo. La vía privilegiada para la reducción de la brecha de desigualdad, fue el fortalecimiento y reinstitucionalización de los espacios de diálogo social y de negociación colectiva, que han permitido el aumento progresivo y sostenido de los niveles salariales por sector. A esto se suma la convocatoria al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil que ya se ha institucionalizado como una práctica capaz de reunir a los distintos actores sociales para generar una decisión consensuada.

Por otra parte, siempre convencidos de la necesidad de un mercado interno sólido y de la centralidad del trabajo, avanzamos en el fortalecimiento de los diversos instrumentos de la seguridad social para garantizar la coherencia de las políticas. Esta actuación coordinada fue generando instituciones, entre las cuales resalto por su relevancia: la re-estatización de la gestión del sistema jubilatorio, la movilidad de los haberes provisionales, y la Asignación Universal por Hijo, que garantizó un incremento significativo de los ingresos de los hogares pobres vía transferencias monetarias del Estado.

Todo esto nos permite hablar ahora de un piso mínimo de protección social constituido por una diversidad de prestaciones preparadas para responder a situaciones determinadas, de carácter prácticamente universal en sus alcances y, por lo tanto, de un modelo social inclusivo<sup>2</sup>.

El gráfico 4 del citado Balance<sup>3</sup> nos muestra la evolución del nivel de empleo registrado para los últimos 35 años. En el mismo se puede observar una gradual tendencia ascendente hasta el año 1994, cuando se produjo la primer crisis importante de empleo del período de la convertibilidad que demuestra que ese modelo económico no sólo tenía una limitada capacidad creadora de empleo en los momentos de mayor crecimiento, sino que además mostraba una importante destrucción de empleo en los momentos de crisis. Pese a la importante caída durante la crisis, la

---

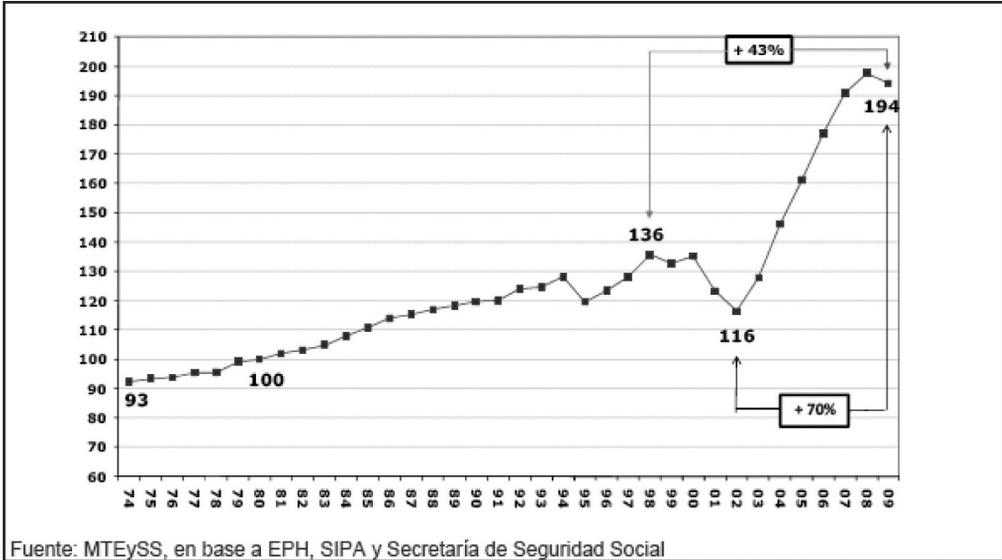
1- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales: Balance de la Situación Laboral en el Año del Bicentenario Período 2003-2010, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, mayo de 2010.

2- La idea de “universalidad” que sostienen algunos tiende a generar equívocos, ya que alude a un tipo de política “uniforme” de protección social, cuando la cuestión central es el carácter universal del “alcance” de la protección social que, como ocurre con la experiencia que desarrollamos, puede lograrse con una diversidad de instrumentos y políticas.

3- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios del Trabajo (2010) op. cit.

tasa de empleo registrado mostró una lenta estabilización hasta el agotamiento de los factores que sostenían el modelo económico, es decir, cuando se derrumbó en el período 2000-2002.

Gráfico 2: Evolución del nivel de empleo registrado. Período 1974-2009 (Base 100=1980)

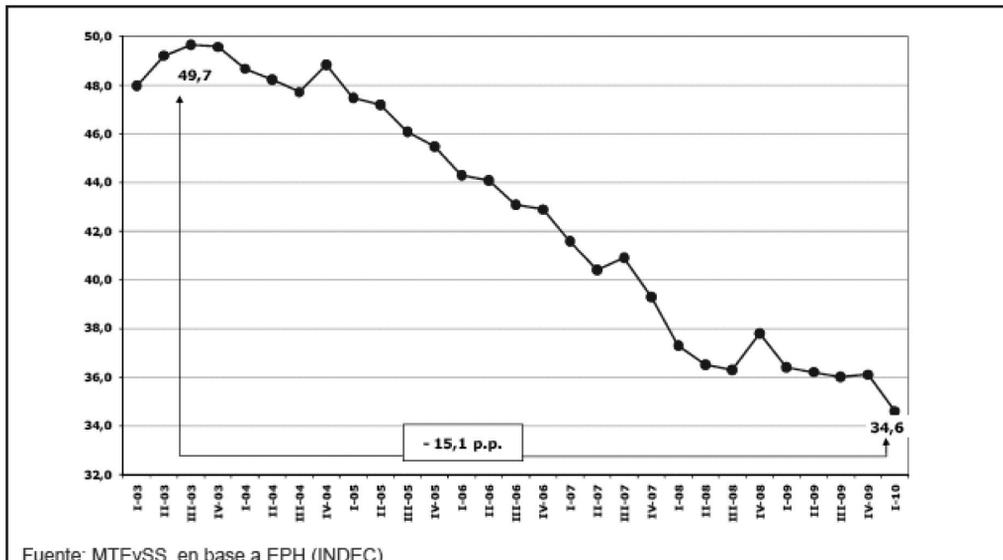


A partir del año 2003 se produjo por una parte, una rápida recuperación del nivel de empleo registrado y además, en un período relativamente corto, se registraron incrementos sostenidos que llevaron a alcanzar valores cercanos al pleno empleo. Este proceso es resultado de políticas que estaban dirigidas no sólo a la modificación de la dinámica laboral de exclusión que caracterizó la década de los 90, sino también a consolidar la expansión y fortalecimiento del entramado productivo nacional. El auge de los niveles de empleo tiene una relación directa con el aumento de la inversión productiva destinada a abastecer un mercado interno más dinámico, en un enfoque articulado de políticas económicas, laborales y sociales. La contrapartida de este proceso fue la disminución sistemática del empleo no registrado (que carece de protección social) no sólo en valores relativos sino también, sobre todo en los últimos tres años, en valores absolutos. Esto permitió comenzar a resolver una de las más dramáticas herencias recibidas del modelo neoliberal de los '90.

**A partir del año 2003 se produjo por una parte, una rápida recuperación del nivel de empleo registrado y además, en un período relativamente corto, se registraron incrementos sostenidos que llevaron a alcanzar valores cercanos al pleno empleo.**

En el gráfico siguiente se puede observar una clara tendencia descendente de la tasa de empleo no registrado desde el primer trimestre del 2003 hasta la actualidad, donde se alcanzó el nivel más bajo de los últimos 30 años. Este cambio se puede comprender desde una dinámica particular: los trabajadores que hasta el año 2005 se mantenían en el sector informal tienden a ser formalizados, mientras que los trabajadores desocupados tienden a ocupar vacantes en un contexto institucional que favorece la formalización laboral.

**Gráfico 3: Evolución de la tasa de empleo no registrado. Período 2003-2010**



Esta tendencia refleja un proceso de incorporación sistemática de trabajadores precarios y desocupados al empleo formal, que se relaciona directamente con la dinámica del crecimiento del empleo, y también con el impacto de diversas instituciones y políticas públicas orientadas a reducir la informalidad laboral. Precisamente, el MTEySS se fijó como uno de sus objetivos estratégicos la disminución de la informalidad, aplicando una serie de instrumentos específicamente destinados a combatirla, como la inspección laboral, informatización, coordinación con organismos fiscales, etc., que buscan generar una cultura que recupere el valor del trabajo formal. Esta estrategia logró articularse con planes, programas y políticas de otras áreas de la Administración. De forma tal, que la cuestión del trabajo formal penetró en todo el sistema de incentivos y valores que las inspira, por lo que ahora se requiere a las empresas el registro de los trabajadores para la obtención de créditos, beneficios fiscales, beneficios económicos, etc.

Retomaremos ahora los desafíos del presente para señalar su vinculación –sólo en parte- con la situación heredada. Estamos convencidos que más temprano que

tarde los objetivos que nos trazáramos en 2003 están en vías de concreción, tanto más cuanto hemos subido el piso de protección social y del empleo a niveles que hubieran sido impensables siete años atrás, y confiamos en que la persistencia en las políticas aplicadas hasta ahora logrará una incorporación ciudadana plena.

¿Cuáles son, entonces, los nuevos desafíos? Para resumirlo brevemente podemos decir que lo que afrontamos a partir de ahora son también los retos de la igualdad. Por efecto de las políticas que colocaron en el centro el empleo con protección social, y por las políticas laborales centradas en la recuperación del salario a través de la negociación colectiva, estamos en presencia actualmente de un proceso de movilidad social ascendente protagonizado por los trabajadores asalariados. Al promover un ascenso salarial más rápido para los trabajadores de bajos salarios, que se situaban en niveles ínfimos en el inicio de nuestra gestión, esta movilidad social ascendente adquirió un carácter colectivo, a través del cual tendieron a reducirse los diferenciales salariales que prevalecían en los '90. En lenguaje técnico podría decirse que se redujeron las brechas salariales entre convenios colectivos y entre los niveles de las escalas en el interior de cada convenio.

**En este terreno, la “naturalización” de las diferencias entre ganadores y perdedores, entre ricos y pobres, entre ocupados y desocupados, entre incluidos y excluidos, va cediendo paso ante un proceso de transformación social que va cerrando paulatinamente las brechas de desigualdad, y generando un nuevo escenario social.**

¿Por qué esta tendencia a la igualación salarial —o si se quiere, a la disminución de los diferenciales de salarios— podría constituir un problema? Sencillamente porque esa tendencia supone una erosión de las jerarquías sociales previas que habían sido prácticamente “naturalizadas” no sólo por el modelo neoliberal de los '90, sino también por un proceso de polarización social y de estancamiento económico que se inició prácticamente con la dictadura militar de 1976. En este terreno, la “naturalización” de las diferencias entre ganadores y perdedores, entre ricos y pobres, entre ocupados y desocupados, entre incluidos y excluidos, va cediendo paso ante un proceso de transformación social que va cerrando paulatinamente las brechas de desigualdad, y generando un nuevo escenario social.

Esta erosión de las jerarquías sociales constituye un proceso que no ha encontrado aún una narrativa que lo exprese, y que se va abriendo paso en las percepciones sociales a través de “estallidos” o de cambios en los contenidos de las demandas que son, ahora, demandas de igualación. La complejidad de esta situación es tal que requiere un análisis más profundo que el que podemos desarrollar en estas breves líneas, pero podemos apuntar que lo que ese análisis mostraría sería una agudización de la puja distributiva en

Argentina, que se expresaría no ya meramente como durante la pasada crisis mediante luchas y demandas por la subsistencia, sino por demandas más elevadas de mejora en la calidad de vida y de trabajo.

Estas son las grandes líneas de los debates futuros. Sólo podemos apuntar aquí cuáles serían nuestros criterios de intervención, no muy diferentes de los que venimos aplicando. En primer lugar, el fortalecimiento del rol de arbitraje del Estado, ya que sobre él operan las demandas de los actores sociales y políticos. En segundo lugar, pero no menos importante, la canalización institucional de las nuevas demandas surgidas de la puja distributiva con los instrumentos que mejor conocemos: la negociación colectiva y el diálogo social. Es aplicando estos criterios que podremos explorar nuevos diseños institucionales y de políticas públicas para estos tiempos que se avecinan a partir del Bicentenario.